

A Mercantilização do Ensino Superior no Brasil desde 2000: uma Análise do Avanço do FIES e PROUNI

Bruna Cataldo de Andrade (PPGE-UFF)

RESUMO

Neste trabalho, o objetivo geral é discutir o processo de mercantilização do ensino superior brasileiro a partir da expansão de programas governamentais voltados para financiar estudantes em instituições privadas – como o FIES e o PROUNI – em detrimento das universidades públicas gratuitas. A motivação decorre do avanço orçamentário do FIES e isenções fiscais do PROUNI e do crescimento de grupos financeiros associados ao ensino superior privado. Adicionalmente, há pressão de organismos internacionais e mídia pela expansão desse tipo de programa para o ensino público, deixando todo o setor nas mãos do mercado. Sendo assim, os objetivos específicos são descrever o conceito de mercantilização em uma abordagem da economia política; apresentar o cenário do ensino superior brasileiro; e apontar os problemas do avanço de tal cenário. Encontra-se que a mercantilização do ensino superior brasileiro nos tempos atuais é apenas parte de um movimento maior, que é resultado da financeirização das políticas sociais. Portanto, torna-se necessário também desenvolver o conceito e desdobramentos de um processo de financeirização.

Palavras-chave: mercantilização, financeirização, ensino superior, FIES, PROUNI

Sumário

INTRODUÇÃO.....	3
1. METODOLOGIA:	4
1.1 A Economia Política da Educação.....	4
1.2 Mercantilização e Financeirização: uma Abordagem de Polanyi e Arrighi	5
2. FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NO SÉCULO XXI	8
3. O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR.....	12
CONCLUSÃO.....	16
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	18

INTRODUÇÃO

O Brasil passa por uma crise econômica na qual houve crescimento da taxa de desemprego e da dívida pública, retração do PIB e outros resultados negativos desde 2014. Esta situação, associada à queda das receitas tributárias e instabilidade política, levou a reformas baseadas em cortes de gastos. O problema foi agravado pela aprovação da Emenda Constitucional 95, que limita o crescimento dos gastos governamentais à taxa de inflação e impossibilita seu crescimento real. Isto dificulta ainda mais a situação dos gastos sociais para o futuro e afeta a estrutura do Estado de Bem-Estar brasileiro de diversas formas.

Analisando os efeitos deste ambiente macroeconômico na educação superior federal, o problema é exemplificado pelo orçamento do setor em 2017, que indica queda na liberação de recursos frente o que foi inicialmente autorizado, sendo uma situação representativa da gravidade da situação. Além da conjuntura econômica, houve uma substituição nas preferências do governo federal quanto ao financiamento do ensino superior, uma vez que houve grande expansão dos programas destinados a financiar alunos em IES (Instituições de Ensino Superior) privadas ao invés do aumento da dotação orçamentária das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) – que além de públicas são gratuitas.

Os programas em questão são o FIES (Financiamento Estudantil) e o PROUNI (Programa Universidade para Todos). O primeiro oferece empréstimos tradicionais com subsídios de juros a alunos em IES privadas sujeitos a teste de renda. Substituiu o CREDUC (Programa de Crédito Educativo), vigente a partir de 1976 e descontinuado por conta de uma taxa de inadimplência de 85% (LAVINAS, 2017). Apesar de haver financiamento ao ensino privado antes de 2000, este era marginal em comparação à expansão das IFES no mesmo período, não sendo representativo para uma tendência. Por sua vez, o PROUNI é um programa no qual o governo federal estabelece parcerias com IES privadas para que estas forneçam bolsas parciais e totais a alunos de baixa renda e sem ensino superior em troca de isenções fiscais.

O movimento de expansão dos programas, no entanto, não é específico a mandatos, partidos políticos ou conjuntura. Ele começou com Fernando Henrique de Carvalho após a implementação do FIES em 2000 e se desenvolveu durante os mandatos do Partido dos Trabalhadores com a adição do PROUNI em 2005, estrutura que é mantida por Michel Temer. O cenário indica, portanto, que a preferência pelo financiamento ao ensino privado é anterior à crise, sendo uma escolha realizada e mantida independente da conjuntura e espectro ideológico do governo.

Tal reconhecimento da natureza do processo traz a necessidade de discutir suas origens e objetivos. Apesar de não ter sido a causa desta tendência, a crise expôs a situação crítica das IFES e aprofundou o debate sobre a manutenção da gratuidade, que na mídia e instituições internacionais tomou caminho de agendas ideológicas, uma vez que diversos dados não corroboram as recomendações. Sendo assim, considera-se que a evolução do financiamento do ensino superior brasileiro indica um processo de mercantilização por conta de uma financeirização das políticas sociais (LAVINAS, 2017). Além disto, mostra-se que o ocorrido com o ensino superior é um caso específico de um processo enfrentado por todo o Estado de Bem-Estar brasileiro.

Este trabalho contém uma primeira seção para a metodologia – subdividida em uma justificativa do uso da economia política como instrumento de análise e em uma apresentação dos conceitos de mercantilização e financeirização. Na segunda seção, há uma caracterização do financiamento do setor. Já na seção final, analisa-se como os conceitos selecionados se aplicam ao cenário e levam à conclusão de que há uma busca ativa pela mercantilização – por conta da financeirização da economia – de todo o Estado de bem-estar, sendo o ensino superior apenas uma parte do processo.

1. METODOLOGIA:

1.1 A Economia Política da Educação

Uma das abordagens da economia da educação usa a economia política enquanto metodologia de análise (CARNOY, 1985; DODDS, 2011). Nesta, defende-se que os trabalhos econômicos – em geral baseados na teoria microeconômica – tratam a educação como um mercado como qualquer outro, ignorando que tal ato já tem a suposição implícita que ela se organiza desta forma. O recorte dado a este trabalho é o da educação terciária, à qual a abordagem também se aplica:

As noted above, many commentators have described the sector as a ‘market’, and (as will be detailed below) have described how decisions made by consumers and producers are, or should be, made. Such an approach, which uncritically adopts concepts drawn from economics, often ignores the ambiguous nature of higher education and the peculiarities of competition within the sector (DODDS, 2011, p. 319).

O primeiro ponto de uma abordagem de economia política direcionada para educação – em todos os seus níveis – é a de que esta deve ser tratada enquanto uma relação de poder entre grupos econômicos, políticos e sociais no que tange o nível educacional, que tipo de educação é oferecido e seu papel na sociedade enquanto motor de crescimento e redistribuição de renda (CARNOY, 1985). Para possibilitar tal questionamento, é necessário analisar o papel do governo: seu funcionamento e propósito. Carnoy (1985) argumenta que o poder é exercido através do sistema político, levando o sistema educacional a sempre ser baseado em uma teoria específica escolhida pelo governo. Sendo assim, a análise do ensino superior como um mercado comum carrega consigo uma teoria que nem

sempre é explicitada por seus analistas, principalmente quando é dado o tratamento de um bem privado comum. Mesmo dentro do escopo da microeconomia tradicional, é argumentada a natureza ambígua da educação terciária: esta seria em boa parte um bem público, sendo errado olhá-la através de mecanismos normais de mercado (DODDS, 2011).

Considerando, portanto, que o ensino superior está inserido em uma disputa de poder e que existe debate dentro da própria economia tradicional quanto a sua natureza privada, uma análise de como estas relações de poder são exercidas no Brasil e seu sistema público de ensino é justificada: “(...) *understanding the process of public investment in education is necessary to any political economy theory of educational and economic change.*” (CARNOY, 1985, p.157). A economia política da educação estuda, portanto, as interações entre economia e educação sob o contexto de como as relações de poder influenciam a participação do Estado.

Além disso, o entendimento da educação superior como em parte um bem público leva a teóricos do Estado de Bem-Estar social que argumentam que o tratamento ideal para tal tipo de bem é a descomodificação, sua retirada da influência das forças do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990; LAVINAS, 2017). Abre-se, portanto, espaço para uma análise baseada na economia política que permita avaliar como as relações de poder impactaram o ensino superior brasileiro no século XXI. O recorte desta análise será feito nos conceitos de mercantilização e financeirização, que são representados pelo avanço dos programas FIES e PROUNI em detrimento das universidades públicas e gratuitas.

1.2 Mercantilização e Financeirização: uma Abordagem de Polanyi e Arrighi

A discussão relacionada à mercantilização de áreas da vida que não deveriam ser tratadas pelas forças do mercado tem como grande representante Karl Polanyi e seu livro “A Grande Transformação: As Origens de Nossa Época”¹. Neste, a discussão foi voltada para a mercantilização do trabalho, da terra e da moeda. O avanço das forças do mercado autorregulado, exercido a partir do ideal liberal construído no século XIX, culminou na queda da sua própria estrutura no século XX (POLANYI, 2000). Apesar de ter se dedicado ao contexto histórico em que se encontrava, o instrumental de análise desenvolvido pelo autor é utilizado até os dias atuais como explicação para processos de excessiva mercantilização da sociedade em períodos de avanço do ideal liberal.

O conceito de mercantilização desenvolvido por Polanyi (2000) decorre do de mercadoria fictícia. O autor define mercadoria como tudo aquilo que é produzido pelo homem com o intuito de ser vendido, levando à conclusão de que tudo que é vendido sem se enquadrar nesta definição é uma

¹ Originalmente publicado em 1944.

mercadoria fictícia. O processo de sujeitar às leis do mercado bens que não apresentam natureza de mercadoria é chamado mercantilização. Outro conceito importante é o de duplo movimento, no qual o avanço do mercado sobre a sociedade cria um movimento contrário de proteção que permite que o moinho satânico do mercado seja controlado. A partir desta conceituação, entende-se que na obra do autor: “(...) *‘marketization and social policies are usually seen as opposed projects’, rather than complementary ones.*” (LAVINAS, 2017, p.10). A conclusão é que dentro do contexto de Polanyi, as políticas sociais são pré-condição para a reintegração da sociedade (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Há uma linha de autores, porém, que afirma que o século XXI vivencia uma mercantilização das próprias políticas sociais– incluindo a educação – de modo que a relação entre mercado e proteção social está se reconfigurando: “*Now, social policy is, under capitalism, a key tool in the promotion and consolidation of any regime of accumulation.*” (LAVINAS, 2017, p.10). Considerando que as políticas sociais são desenvolvidas como mecanismos de proteção da sociedade contra os avanços do mercado, elas podem ser consideradas mercadorias fictícias quando colocadas sob a estrutura mercantil, já que este não é o propósito para o qual são desenvolvidas. Como a provisão de educação está incluída na estrutura de políticas sociais, a análise se aplica à área e será usada especificamente no recorte do ensino superior.

Uma explicação para o gatilho do processo de mercantilização é a financeirização que o mundo passa desde a década de 70 do século XX e que avança sobre as políticas sociais: “*Within the ongoing process of financialization, this singular and complex relationship between markets and social policy is being reconfigured.*” (LAVINAS, 2017, p.10). Para desenvolver a explicação de como a financeirização promoveu tal reconfiguração, é necessário defini-la. Um expoente na explicação dos processos de financeirização é Giovanni Arrighi, cuja principal referência é o livro “O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens de Nosso Tempo”, no qual investiga as reestruturações e reorganizações do capitalismo e apresenta como meta identificar as condições sistêmicas em que acontecem e como se desenvolvem (ARRIGHI, 1996).

Arrighi (1996) identifica a financeirização como um processo no qual

(...) as expansões financeiras são tomadas como sintomáticas de uma situação em que o investimento da moeda na expansão do comércio e da produção não mais atende, com tanta eficiência quanto as negociações puramente financeiras, ao objetivo de aumentar o fluxo monetário que vai para a camada capitalista (ARRIGHI, 1996, p.8).

Desde então, diversos outros autores desenvolveram conceituações do tema, que foram classificadas em três visões por Van der Zwan (2014): a dos regulacionistas franceses, do valor dos acionistas e da economia cultural. Apesar das divergências, todas remetem à busca por lucro nas atividades

financeiras ao invés das produtivas como indicado por Arrighi². Nos anos atuais, Lavinias (2017) aponta que a lógica financeira expandiu de tal maneira que foi internalizada inclusive ao processo produtivo.

O relacionamento da financeirização com a mercantilização da educação e outras políticas sociais vem da premissa que as finanças são integradoras da sociedade³, que foi colocada como o foco da reestruturação destas políticas, resultando em seu tratamento enquanto mercadoria (LAVINAS, 2017). Brenner, Peck e Theodore (2012) reiteram o argumento. Deve-se ressaltar, porém, que utilizam o conceito de neoliberalização e não mercantilização, mas ressaltam:

Não seria inteiramente inadequado referir-se a esse processo de mudança regulatória orientada para o mercado simplesmente como “mercantilização” ou “comodificação”, uma vez que, como já sugerimos, uma de suas características é o projeto de ampliar as relações sociais baseadas no mercado e comodificadas (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012, p.19).

É importante pontuar que Polanyi (2000) e Arrighi (1996) utilizam diferentes metodologias e dão diferentes definições para conceitos como capitalismo, mercado e mercadoria. Além disso, analisam períodos diferentes com recortes e objetivos diferentes. A associação feita entre o processo de financeirização e a mercantilização da vida é conceitual e não há contextualização com as obras originais. O estabelecimento de uma relação entre o avanço das finanças e a ação das forças de mercados sobre a sociedade é feita em diversas obras (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012; VAN DER ZWAN, 2014; LAVINAS, 2015, 2017) e considera-se que é relevante para avaliar o caso do financiamento da educação superior brasileira no século XXI.

A hipótese é que o avanço dos programas de financiamento de estudantes em IES privadas representa o processo de financeirização da política educacional brasileira, resultando em uma sociedade mais mercantilizada e menos protegida pelo Estado de Bem-Estar. Este se torna um provedor de mínimos monetários (LAVINAS, 2017) ao invés de um no qual “(...) *criteria for social rights must be the degree to which they permit people to make their living standards independent of pure market forces. It is in this sense that social rights diminish citizens’ status as ‘commodities’*” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p.3). Analisa-se, portanto, o desenvolvimento deste processo no ensino superior brasileiro após a implementação do FIES.

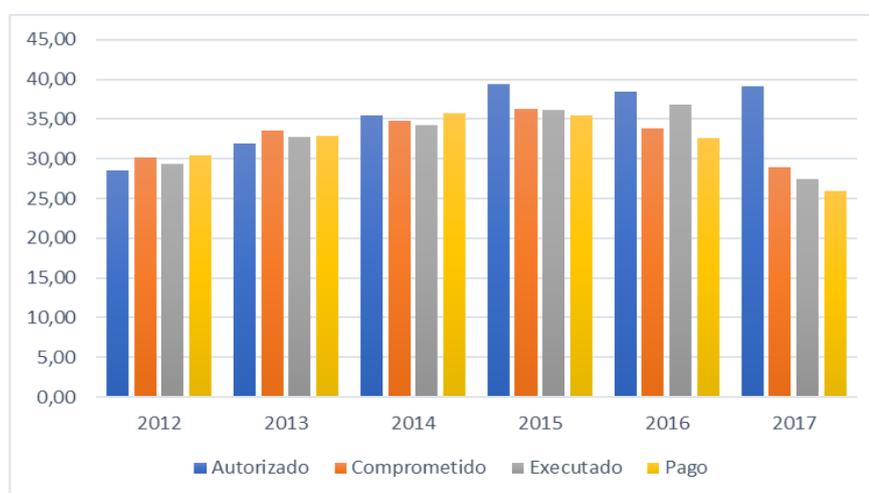
² As variações nas definições de financeirização não serão abordadas por conta do recorte do trabalho, será usado o conceito geral apresentada por Arrighi (1996) e a abordagem de Lavinias (2017) como referência.

³ Tese difundida pelo Banco Mundial a partir da premissa o acesso às finanças promove a diminuição das desigualdades ao equalizar oportunidades.

2. FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NO SÉCULO XXI

A estrutura principal do sistema de financiamento do ensino superior brasileiro conta com a presença das IFES: públicas, gratuitas e financiadas por receita tributária; e das IES privadas⁴, que contam com o FIES e o PROUNI para que haja um maior acesso da população. Nesta seção serão apresentados dados que indicam o comportamento do governo com relação a cada uma das instituições. Com relação às universidades federais, os dados a partir de 2012 indicam um aumento da diferença entre o orçamento autorizado e o executado, que representa a falta de recursos pela qual passam: de R\$ 39,1 bilhões autorizados para educação superior em 2017, somente R\$ 27,4 bilhões – 63,17% – foram liberados e utilizados até novembro (SIAFI, 2017) (gráfico 1).

Gráfico 1: Orçamento destinado ao Ensino Superior (bilhões)⁵



Fonte: SIAFI – Sistema de Administração Financeira, 2017

Além de menos recursos sendo disponibilizados ao longo do período orçamentário para as IFES do que o previsto, a evolução do autorizado para o FIES em comparação para as IFES indica esta alteração de preferências: desde 2012 houve um crescimento do primeiro em 181%, enquanto o das IFES foi de 42% (SIAFI, 2017)⁶ (gráfico 3). Não só houve expansão do financiamento no setor

⁴ As universidades públicas estaduais foram retiradas da análise por apresentarem uma estrutura de financiamento e governança muito diferente das IFES e inclusive entre elas, estando sujeitas a variações nas legislações estaduais dentre outros problemas.

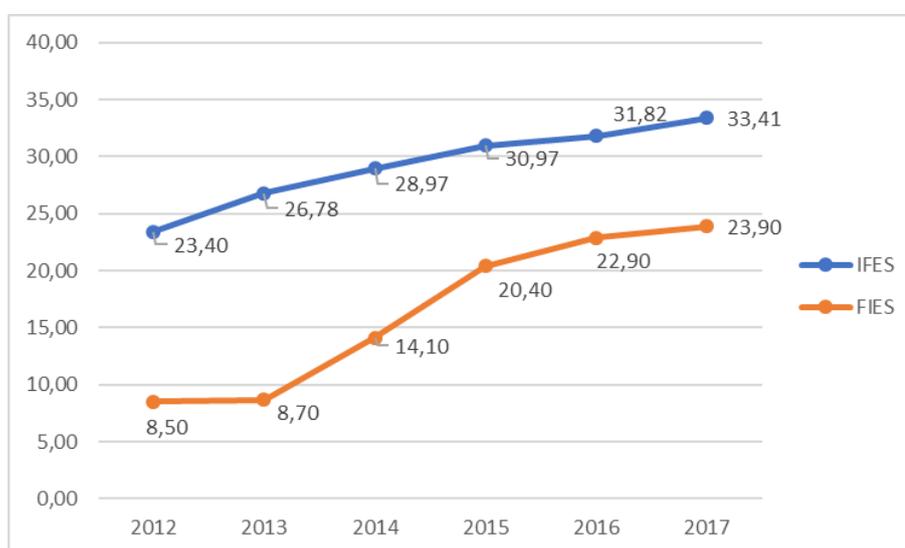
⁵ Metodologicamente, o orçamento executado é a melhor escolha para realizar análises orçamentárias (REIS, 2015), mas no momento da coleta dos dados, 2017 ainda estava em curso. Para evitar ter que excluir o ano, todas as análises deste trabalho foram feitas com o orçamento autorizado, o que pode causar uma distorção nos anos finais dado que – como mostrado na análise – a diferença entre as duas fases orçamentárias aumentou recentemente.

⁶ As IFES foram contempladas pelo REUNI (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), que promoveu a criação de novas universidades, campi e vagas entre 2007 e 2013. Este, porém, não atendeu todas as IFES e as contempladas sofreram com o não recebimento de parte da verba prometida, o que comprometeu o alcance de metas.

privado, como pode ser considerado que isto foi feito ao custo do investimento nas universidades públicas. Apesar dos orçamentos crescerem para ambas as categorias, as proporções indicam a preferência por financiar os estudantes no setor privado. Tal movimento começou antes da crise ter início e foi mantido – e expandido – durante seu desdobramento.

Além do orçamento das universidades públicas estar prejudicado e ter perdido prioridade para outras formas de financiamento do ensino superior, a parcela dos recursos destinada a investimentos perdeu participação (gráfico 4). Não há espaço, portanto, para manutenção da infraestrutura devido ao contingenciamento, que parece estar focalizado justamente nos investimentos por ser mais difícil mexer nas outras despesas.

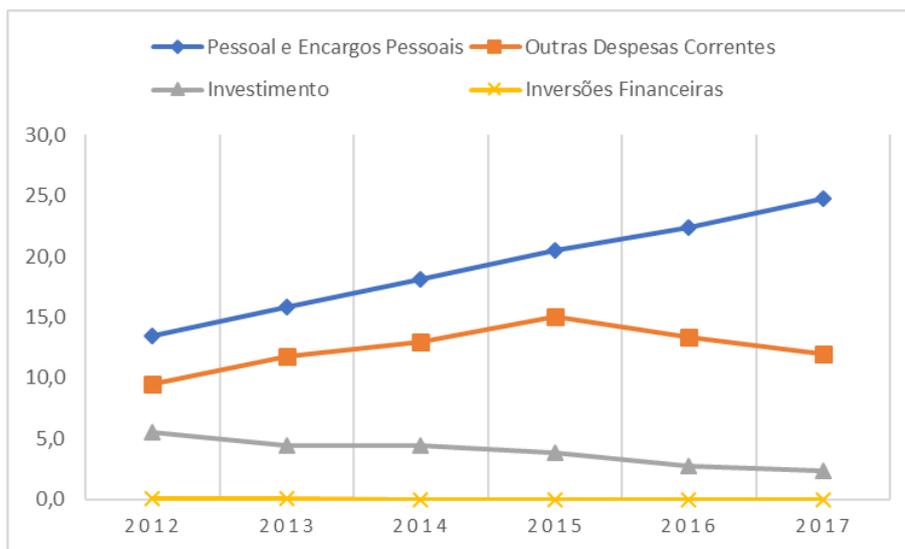
Gráfico 3: Comparação dos orçamentos autorizados para IFES e FIES (bilhões)



Fonte: SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira, 2017

Apesar dos questionamentos financeiros, o REUNI é considerado de grande importância para a interiorização e modificação no perfil dos alunos das IFES.

Gráfico 4: Distribuição dos recursos por natureza de despesa nas IFES (bilhões)



Fonte: SIAFI – Sistema de Administração Financeira, 2017

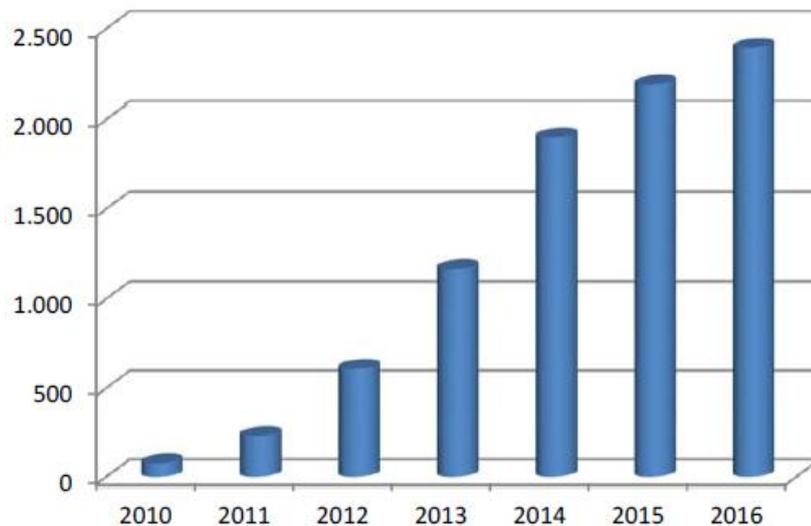
Com os dados das IFES, corrobora-se que já havia uma tendência de substituição de financiamento para as IES privadas antes da crise, mas que a mudança na conjuntura e as medidas escolhidas para contorná-la tornaram a situação mais evidente. Os dados que mostram a evolução do FIES e do PROUNI⁷ reforçam tal percepção, pois esta ocorre à despeito de dados do próprio governo indicarem problemas nestas políticas.

Além do crescimento orçamentário, o número de contratos estabelecidos pelo FIES aumentou significativamente: 75,9 mil em 2010 viraram 2,39 milhões em 2016 (MEC, 2017) (gráfico 5). Percebe-se, portanto, que o programa vem sendo expandido de forma sistemática em períodos tanto de *boom*, quanto de crise. O questionamento que fica é sobre seus resultados. O primeiro a ser questionado é a qualidade da educação recebida pelos beneficiários do programa. O resultado das provas do ENADE⁸ indicam que as IES privadas brasileiras apresentam resultados consideravelmente inferiores às IFES: em 2016, 70% das IFES receberam conceito 4 ou 5, contra apenas 22% das IES privadas sem fins lucrativos e 14,5% das com fins lucrativos. Além disto, 37,5% das privadas com fins lucrativos e 31% das sem fins lucrativos tiraram notas 1 e 2 – estando sujeitas a sanções do MEC – contra apenas 8,3% das IFES (INEP, 2017).

⁷ O PROUNI não tem natureza orçamentária, não sendo possível fazer comparações com as IFES e o FIES quanto a esse aspecto.

⁸ É uma medida muito questionada, porém é o dado mais utilizado como proxy de qualidade

Gráfico 5: Número de contratos estabelecidos pelo FIES (mil)

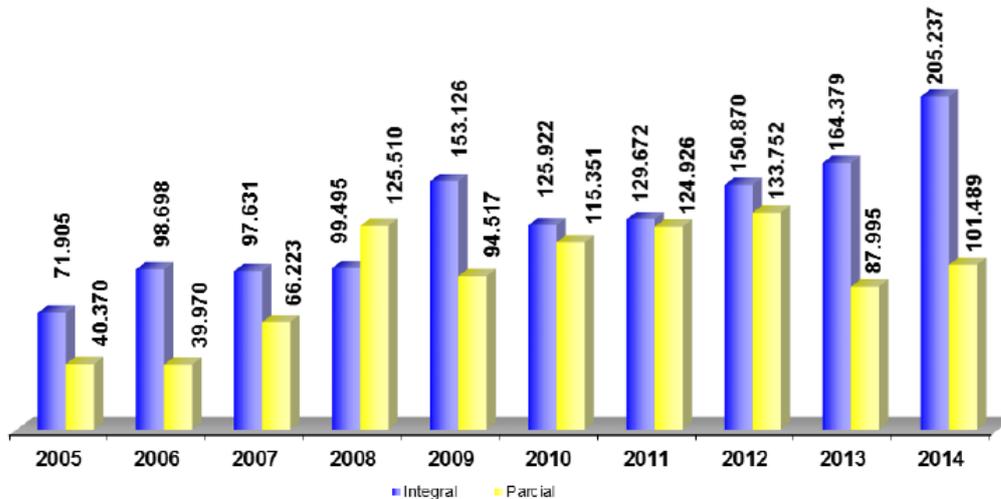


Fonte: MEC – Ministério da Educação, 2017

Conclui-se que o governo federal vem ampliando um programa que coloca estudantes em instituições de qualidade duvidosa ao invés de focar nas IFES, cujos resultados se mantêm positivo mesmo com problemas financeiros. Piorando a situação, o governo é o principal garantidor dos empréstimos do FIES, para quais a taxa de inadimplência está em 51,4% (MEC, 2017). Significa que não só há enfoque em ofertar ensino superior em instituições de qualidade mais baixa, como metade do dinheiro não é retornado.

No PROUNI, por sua vez, foram oferecidas 2.227.038 milhões de bolsas entre 2005 e 2014: 1.296.935 milhões integrais e 930.103 parciais (MEC, 2017) (gráfico 6). As isenções fiscais recebidas pelas IES privadas para ofertar estas bolsas somaram R\$ 3.257 bilhões entre 2005 e 2012, sendo que benefício é mais representativo para IES privadas com fins lucrativos, que têm os piores indicadores de qualidade de ensino (INEP, 2017). O mais preocupante com relação às renúncias fiscais, no entanto, é a falta de rigidez na condicionalidade para recebê-las. No tocante a quanto se abre mão de receita tributária para dar maior acesso à população ao ensino superior, o programa tem avaliações positivas com a pontuação de que seria necessário ter mais controle de qualidade das instituições (SOUZA, MENEZES, 2014; CASALI, MATTOS, 2015).

Gráfico 6: Número de bolsas distribuídas pelo PROUNI (mil)



Fonte: MEC – Sistema PROUNI, 2017

A questão do PROUNI, portanto, é que o governo está diminuindo sua receita fiscal em favor de instituições de baixa qualidade – diminuindo o benefício ao aluno, considerando o nível de educação que receberá – sem existirem mecanismos para incentivar a melhoria das IES. Sobre este problema, há o entendimento que durante a passagem do programa pelo processo legislativo, os empresários do ensino superior privado conseguiram uma redução nas condicionalidades de participação sem que houvesse igual condicionalidade no recebimento de benefícios fiscais:

O resultado das mudanças promovidas na formulação do programa, contrabalançada com os interesses naturais dos diferentes atores sociais (...) foi suficiente para perceber o quanto os atores privatistas interferiram na definição do modelo do PROUNI, tornando-o, via de consequência, mais próximo das demandas das IESP, do que das necessidades do público-alvo. (SOUZA; MENEZES, 2014, p.628)

Poder-se-ia argumentar que o valor de um diploma no Brasil é grande o suficiente para valer a pena estudar em qualquer tipo de instituição. De fato, Lavinás (2017) estima ter a graduação leva a um rendimento 145% maior na média e os beneficiários do PROUNI têm esta percepção do programa (CASALI; MATTOS, 2015). Ainda assim, é um ponto que pode ser debatido do ponto de vista da oportunidade que esses alunos poderiam ter ao acessarem um ensino de maior qualidade. Tem-se, no entanto, que o PROUNI também segue priorizado à despeito de debate com relação aos resultados e sem reformas estruturais.

3. O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

Como já indicado, há uma priorização do financiamento do ensino superior via IES privadas em detrimento das IFES, ainda que dados apontem resultados questionáveis e haja percepção que

estes são meramente quantitativos: aumentou-se o número de alunos matriculados no ensino superior (SOUZA; MENEZES, 2014). A preferência pela abordagem de mínimos monetários ao invés da descomodificação mesmo com tal cenário traz a questão das relações de poder entre agentes econômicos, governo e sociedade (CARNOY, 1985). No caso dos agentes econômicos, temos os empresários do setor, que encontraram nos programas uma fonte para a redução da ociosidade de suas vagas e salvação financeira: em 2003, as IES privadas representavam 98% da ociosidade de vagas do ensino superior (SOUZA; MENEZES, 2014), o que prejudicava a sustentabilidade financeira das mesmas.

Com a criação do PROUNI e progressiva flexibilização e avanço do FIES, estas instituições viram seus lucros aumentarem junto com fusões, aquisições, internacionalização e participação em bolsas de valores. Houve, portanto, um aumento de capitais financeiros em uma velocidade grande suficiente para o maior grupo educacional do mundo atualmente ser a brasileira Kroton, cujo valor de mercado alcançou R\$ 27.6 bilhões em 2016 (LAVINAS, 2017). Sendo assim, o setor privado da educação superior foi de uma situação financeira preocupante a lucros extraordinários em pouco mais de uma década e muito se deveu ao FIES e PROUNI. O grau de financeirização das IES privadas é representado abaixo:

Now the largest groups in the field shifted their profiles and went public on the Bovespa (São Paulo Stock Exchange) around 2008–2009. International private equity firms came to buy shares in these corporations as the process of financialization spread ever more aggressively throughout the educational realm. This strategy would not have had such an extraordinary effect, however, if it were not for the boost given by FIES (LAVINAS, 2017, p 149)

O alto grau de financeirização indicado acima se associa à mercantilização educação superior, uma vez que o acesso fica condicionado à capacidade da pessoa de inserção no mundo financeiro, especialmente no mercado creditício.

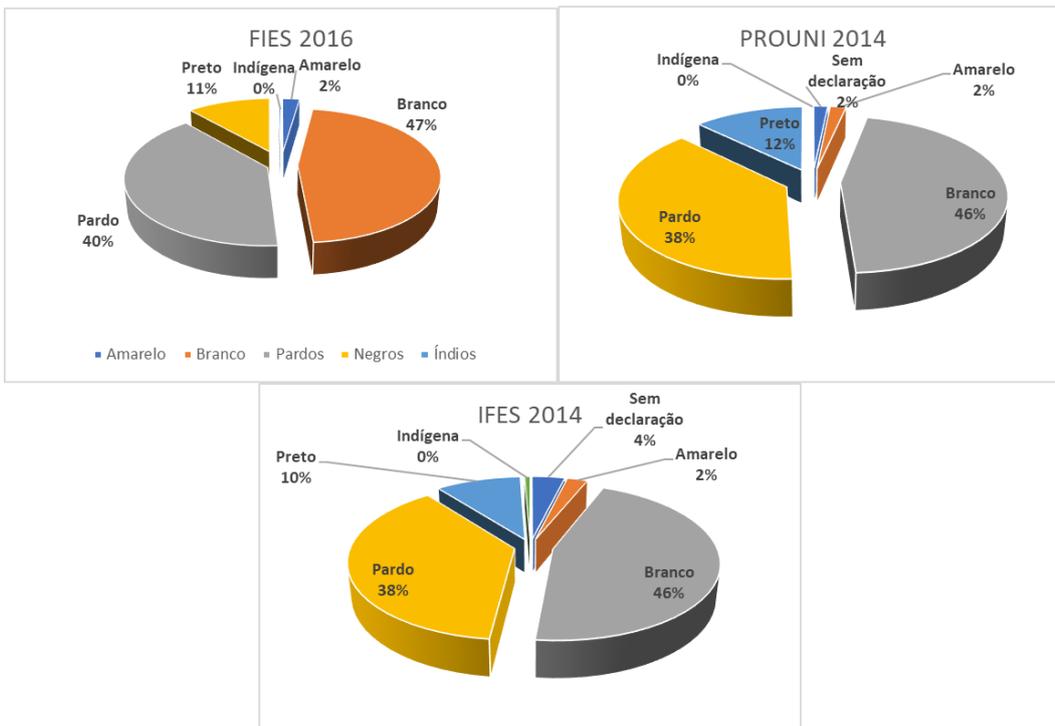
Outro agente econômico que tem defendido o avanço desta mercantilização via financeirização das políticas é o Banco Mundial, que lançou um relatório defendendo a expansão do FIES e o fim da gratuidade das universidades públicas baseando-se no argumento falacioso de que somente os mais ricos acessam o ensino público e que o FIES seria melhor para a situação fiscal do país, o que também é questionável (BANCO MUNDIAL, 2017).

A primeira afirmativa é falaciosa, uma vez que dados do IPEA indicam que a distribuição socioeconômica nas IFES – apesar de ainda precisar de melhorias – vem em trajetória de evolução desde a promulgação do REUNI e da lei de cotas. Tem-se atualmente que 60,2% dos alunos das IFES cursaram todo o ensino médio em escolas públicas, 65% são filhos de mães cujo grau máximo de escolaridade é o ensino médio e que a renda mensal familiar per capita dos estudantes que

concorreram por vagas através da ampla concorrência é R\$ 1.046 e dos que concorreram através de cotas é R\$ 644 (FRANCO; PAIVA, 2017). Estes dados contrariam o senso comum das IFES serem utilizadas somente pelos mais ricos. Do ponto de vista da distribuição étnica, a afirmativa também não é corroborada e esta é praticamente a mesma para o FIES, PROUNI e IFES (gráfico 7). Conclui-se que seria mais proveitoso colocar os esforços em tornar as IFES mais inclusivas – com expansão orçamentária e foco em políticas de inclusão e permanência – do que se voltar para programas que não só não são mais inclusivos, como não ofertam a mesma qualidade.

Além disso, quando a estrutura tributária é analisada para verificar a suposta regressividade do financiamento das IFES, encontra-se que na verdade existe algum grau de progressividade. Os dois primeiros decis da distribuição de renda financiam a educação superior daqueles do terceiro ao sétimo decil, havendo necessidade de melhorar o acesso dos dois últimos (CASTRO; TANNURIPIANTO, 2016). Uma conclusão, portanto, é que há necessidade de melhoras, porém as pequenas reformas feitas dentro do sistema atual já tiveram resultados positivos indicando não ser necessário mudar o sistema para melhorar a questão da progressividade e da inclusão, podendo-se argumentar que estes são problemas estruturais do sistema tributário e da sociedade brasileira que refletem na universidade pública, sendo seus problemas consequências e não causas da situação atual.

Gráfico 7: Participação étnica nas IFES, PROUNI e FIES



Econômica Aplicada, 2017

Quanto ao FIES ser fiscalmente superior, já foi indicado que seu alto grau de inadimplência pode se tornar um problema, além de ser um uso pouco eficiente de recursos governamentais quando considerado o baixo grau de qualidade das instituições para onde o dinheiro vai. Tudo indica, portanto, que o relatório do Banco Mundial representa mais uma das interações das relações de poder mencionadas por Carnoy (1985). Restando analisar o papel do governo neste processo de avanço da esfera financeira sobre as políticas sociais e comodificação do ensino superior. Entende-se o interesse do setor privado em promover tais tipos de política independente de seus resultados para a sociedade, uma vez que seus ganhos com elas são significativos. Cabe agora entender o papel do governo e o que está por trás substituição do Estado de Bem-Estar descomodificador por um que passa a ser visto como colateral (LAVINAS, 2015) ainda que dados levantem questionamentos quanto aos benefícios sociais dessa decisão.

Um dos aspectos referentes ao papel do governo na aceitação e desenvolvimento da financeirização em diferentes mandatos de diferentes espectros ideológicos tem a ver com sua relação com o mercado e a pressão que este exerce nos três poderes brasileiros. Um exemplo é o já citado caso da pressão realizada para flexibilização das regras do PROUNI, que em sua proposta original continha rigidezes destinadas a beneficiar o público alvo do programa e ao fim gerou mais benefícios aos empresários devido à pressão dos mesmos sobre os congressistas do poder legislativo (SOUZA; MENEZES, 2014).

Além disso, a própria estratégia social-desenvolvimentista da América Latina viu no provimento de mínimos monetários e no acesso ao mundo financeiro uma oportunidade de criar consumo de massa sem resolver problemas estruturais (LAVINAS, 2015). Isto fez com que tanto os governos de ideais neoliberais quanto os mais desenvolvimentistas voltassem sua atenção para políticas sociais focadas no acesso dos mais pobres ao mundo das finanças de forma ampla. Lavinas (2015) resume da seguinte forma:

O panorama incongruente que nos vem do caminho trilhado pela política social pode ser resumido na prevalência das transferências de renda, em detrimento dos serviços desmercantilizados, o que caracteriza não apenas a mercantilização da saúde, mas também, crescentemente, a da educação (LAVINAS, 2015, p.12).

O resultado é que o governo federal, os agentes econômicos e mesmo a sociedade tendem a defender este tipo de política e aumentar a mercantilização não só da educação superior como de todo Estado de Bem-Estar. O governo o faz, ou por estar alinhando com os interesses dos agentes econômicos quando mais liberal, ou por ter o objetivo social-desenvolvimentista de criar uma sociedade de consumo de massa através do acesso às finanças. Os agentes econômicos porque lucram com o endividamento da sociedade e o apoio para desenvolvimento de suas atividades. A

população, por sua vez, entende que benefícios são positivos e defende tais propostas como no caso dos beneficiários do PROUNI. O mercado, então, avança cada vez mais, porém os mecanismos que agiriam contra ele no típico duplo movimento de Polanyi (2000) também foram inseridos em sua lógica. O risco associado é o que este autor chamava de moinho satânico do mercado: a mercantilização total da vida levar a crises de grandes proporções na sociedade.

CONCLUSÃO

Neste trabalho foi discutido como a economia política é uma abordagem importante para lidar com a questão das políticas sociais através do recorte do ensino superior e como os conceitos de mercantilização e financeirização se aplicam ao financiamento deste setor no Brasil dos anos atuais. Foi feita a construção lógica de que o país passa por um processo de financeirização das políticas sociais que culmina em um Estado de Bem-Estar voltado para a oferta de mínimos monetários ao invés da descomodificação de bens e que o resultado são setores mercantilizados, incluindo a educação superior.

Apresentou-se a estrutura do financiamento do ensino superior no período para deprever a substituição na preferência do governo federal de financiamento em diferentes mandatos de diferentes partidos e ideologias: passou-se a focar em colocar estudantes em IES privadas ao invés de IFES. Não só o FIES e o PROUNI cresceram em grandes proporções, como isso ocorreu junto de uma estagnação relativa das universidades públicas. A conjuntura de crise fez com que tal cenário fosse evidenciado e o debate ganhasse força. O questionamento que ficou, porém, foi o do motivo dessa tendência quando os resultados desses programas são debatíveis do ponto de vista do uso eficiente de recursos, inclusão e qualidade de ensino. Principalmente pelo fato de muitos desses dados serem divulgados pelo próprio governo.

Argumenta-se que a razão para a manutenção desta tendência está associada à financeirização promovida pelos diferentes atores envolvidos nas relações de poder – no sistema de educação em específico, mas em todo o Estado de Bem-Estar. É do interesse do setor privado ter um ensino superior cada vez mais mercantilizado através do acesso por mecanismos financeiros porque este tipo de política promoveu e ainda promove grandes lucros. É de interesse dos diferentes espectros ideológicos no governo: para um lado, cria uma sociedade de consumo de massa; para outro, atende aos interesses do mercado. Por fim, o público alvo das políticas mercantilizadas são os mais pobres, que de forma geral nunca tiveram acesso a qualquer tipo de benefício de modo que, para eles, um Estado de Bem-Estar de mínimos monetários parece positivo e a inserção no mundo das finanças soa libertador.

Este caminho pode ser perigoso porque com os mecanismos que foram historicamente criados para frear o mercado participando dele, a sociedade corre o risco de ter sua estrutura desmontada. Tal caminho, porém, não é o único possível. Para o caso do ensino superior brasileiro, há indicação de que pequenas reformas do sistema existente tiveram resultados positivos em melhorar acesso, inclusão e regressividade. Além disto, são as instituições com melhores resultados de qualidade, tendo maior possibilidade de potencializar os resultados econômicos advindos de uma sociedade com maior nível educacional. Por fim, de fato há um desafio fiscal quanto ao uso de receita tributária para financiar a gratuidade do sistema, porém isto se apresenta mais como um problema do sistema tributário como um todo do que da gratuidade enquanto conceito. Além disso, existem reformas dentro do próprio sistema que podem melhorar o uso interno de recursos nas IFES sem que seja necessário mercantilizar o sistema levando a um pior atendimento das necessidades da sociedade. Estas questões ficam como referência para futuros desenvolvimentos e novas pesquisas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens de Nosso Tempo**. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Brasília. 2017. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>.

Acessado em: 10/12/2017

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Após a Neoliberalização ?. **Cadernos Metr pole**, v. 14, n. 27, p. 15–39, 2012.

CARNOY, M. The Political Economy of Education. **International Social Science Journal**, v. 37, n. 104, p. 157–174, 1985.

CASALI, A.; MATTOS, M. J. Análise de estudos e pesquisas sobre o sentido social do Programa Universidade para Todos (PROUNI). **Ensaio: Avalia o e Políticas Públicas em Educa o**, v. 23, n. 88, p. 681–716, set. 2015.

CASTRO, C.; TANNURI-PIANTO, M. Educa o superior pública no Brasil: custos, benefícios e efeitos distributivos. In: ANPEC, Foz do Iguaçu. **Anais.Foz do Iguaçu**: 2016.

DODDS, A. The British Higher Education Funding Debate: the Perils of “Talking Economics”. **London Review of Education**, v. 9, n. 3, p. 317–331, 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. The Three Political Economies of the Welfare State. In: **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. 1. ed. New Jersey: Princeton University Press, 1990. p. 248.

FRANCO, A. M.; PAIVA, S. Perfil socioecon mico dos graduandos das IFES. **Radar Ipea**, n. 49, p. 13–19, 2017.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais An sio Teixeira. **Conceito Enade**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/conceito-enade>. Acessado em: 10/12/2017

IPEA. Ensino Superior Público: gratuidade e a proposta ECR. **Radar**, n. 49, p. 1–43, 2017.

LAVINAS, L. A financeiriza o da política social: o caso brasileiro. **Pol tika**, v. 1, n. 2, p. 35–51, 2015.

LAVINAS, L. **The Takeover of Social Policy by Financialization**. 1. ed. New York: Springer

Nature, 2017.

MEC – Ministério da Educação. **Fundo de Financiamento Estudantil: Prestação de contas ordinária anual - Relatório de Gestão do exercício de 2016**. Brasília: MEC, 2017

MEC – Ministério da Educação. **Prouni Portal – Dados e Estatísticas**. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas>. Acessado em: 07/11/2017

POLANYI, K. **A Grande Transformação: as Origens de Nossa Época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

REIS, L. F. Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014). **Programa de Políticas Públicas e Formação Humana - Universidade Estadual do Rio de Janeiro**, 2015, pp. 246.

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira. **SIGA BRASIL – painel cidadão**.

Disponível em:

<http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral> Acessado em: 31/10/2017

SOUZA, M.; MENEZES, M. Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 22, n. 84, p. 609–633, set. 2014.

VAN DER ZWAN, N. Making sense of financialization. **Socio-Economic Review**, v. 12, n. 1, p. 99–129, 2014.